CÁMARA DE REPRESENTANTES
XLVIIa. Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 1757 de 2013

Carpeta Nº 1833 de 2012 — Comisión de Hacienda

CÓDIGO ADUANERO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (CAROU)

Aprobación

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 21 de agosto de 2013

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Gustavo Bernini.

Miembros: Señores Representantes Alda Grisel Álvarez, Alfredo Asti, Irene Caballero, Daniel Montiel, Pablo Pérez González, Ana Lía Piñeyrúa, Iván Posada, Richard Sander y Estacio Sena.

Delegado de Sector: Señor Representante Pablo D. Abdala.

Concurre: Doctora Roxanna Brizuela, Asesora por la Dirección Nacional de Aduanas.

Invitado: Doctor Pablo González Bianchi.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Bernini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al doctor Pablo González Bianchi, especialista en Derecho Aduanero, y a la doctora Roxanna Brizuela, de la Dirección Nacional de Aduanas.

Como es sabido, la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes está abocada al tratamiento de un proyecto de ley que propone un nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay. Simultáneamente, en la Comisión de Asuntos Internacionales se está estudiando el Código Aduanero del Mercosur, que obviamente se vincula con esta iniciativa en la medida en que es una normativa marco y la que estamos abordando en este ámbito es un Código Aduanero nacional.

Por aquí han pasado una serie de actores que tienen que ver con la temática de Aduanas, tanto instituciones representativas de agentes en la temática del comercio exterior como especialistas en el desarrollo de toda la política aduanera en el Uruguay.

En este sentido, obviamente para nosotros es muy importante el punto de vista del doctor González Bianchi. Seguramente ha recibido los materiales que la Comisión ha venido abordando, versiones taquigráficas, etcétera. Con gusto le cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR GONZÁLEZ BIANCHI.- Antes que nada, agradezco la invitación para comparecer en este ámbito. Voy a hacer una exposición no muy larga y espero aportar algunos conceptos clarificadores.

En líneas generales, mi posición sobre el Carou es positiva. Creo que, de aprobarse, se daría un paso importante. Quizás no sea el instrumento perfecto, pero pienso que va a ser una avance en relación a la normativa que tenemos. Con esto no quiero decir que la legislación aduanera en nuestro país no haya sufrido un proceso de modernización en los últimos veinte años. Tenemos la unificación de los procedimientos a través del Documento Único Aduanero; la Aduana tiene un sistema informático; se aplica el expediente electrónico, etcétera; pero el cuerpo sustantivo de normas aduaneras, que es el Código Aduanero, data de 1984.

Además de ese código existen otros dos instrumentos, que son los que nos están rigiendo, tanto en la materia sustantiva como en la materia formal, que son la Ley Nº 13.318 y la que crea el Imaduni, que establece la forma de valoración de las mercaderías y las sanciones correspondientes a los casos de subfacturación.

Si bien podemos decir que el Código Aduanero de 1984 no es demasiado viejo, porque treinta años a veces no indica un plazo muy largo, muchos expositores han dicho que en su momento ya era una norma un poco antigua. Se trata de un código más bien de definiciones, que no reglamenta demasiado los institutos. Es bastante corto -tiene unos 120 artículos- y ya era bastante anticuada su terminología en ese año.

La Ley Nº 3.318 está separada del código. Como todos sabemos, es una vieja norma del año 1964 que hunde sus raíces en el año 1942 y más lejanamente en el año 1918, y ha sido objeto de numerosas modificaciones, generalmente por la vía de leyes de Presupuesto.

Por su parte, el Decreto- Ley Nº 14.629, de creación del Imaduni, ha sido objeto de numerosas modificaciones, también en general por la vía de leyes de Presupuesto, lo que quizá no sea lo más adecuado.

Lo bueno del Carou es que unifica el derecho sustantivo, que hoy está en el CAU, con el derecho formal, que es el que establece las infracciones y las respectivas sanciones, así como el procedimiento de castigo.

Todo esto que está separado -y que hoy ya es algo vetusto-, se ha unificado en el proyecto del Carou. De manera que la misión unificadora y modernizadora está presente en este nuevo código, por lo cual mi posición, como persona que se ha dedicado a los temas aduaneros, en principio es favorable.

Es importante consignar que en la confección del código se han destacado ciertos antecedentes por parte de los autores, que figuran en los materiales que ustedes me han hecho llegar. Me refiero al Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros -Convenio de Kyoto- que, si bien tiene sus raíces en la década del setenta, ha sido objeto de una enmienda que cobró vigencia a partir del año 2006. Otros antecedentes son el marco normativo SAFE, aprobado a nivel de la Organización Mundial de Aduanas con el cometido de crear medidas para prevenir delitos de tipo transnacional o internacional -terrorismo, lavado de activos, etcétera- ; el Código Aduanero Modernizado europeo -que también se ha tomado como referencia- y el Código Aduanero Uniforme Centroamericano.

En lo personal creo que -si bien no se menciona en los antecedentes- también se han tomado algunos elementos del Código Aduanero argentino. Ese Código es de 1980, y se trata de un instrumento muy bueno, elaborado por una Comisión de prestigiosos juristas. Ya han pasado más de treinta años. Esos juristas eran muy jóvenes en aquella época, la mayoría de ellos vive, los conozco y son personas de gran fuste en materia de Derecho Aduanero.

Curiosamente, el Convenio de Kyoto, que es uno de los instrumentos que se menciona como antecedente, ha tenido muy pocas ratificaciones en Latinoamérica. Su nombre completo es "Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros". Es un Convenio hecho al más elevado nivel técnico y, reitero, curiosamente no ha sido ratificado por los países latinoamericanos. Solamente ha tenido ratificación de Estados Unidos, Canadá, Cuba y, recientemente, República Dominicana. Es un convenio muy facilitador y pienso que por estas latitudes a veces hay un poco de temor a la excesiva facilitación, lo que no impide que muchas legislaciones se hayan "kyotizado", como dice un autor. Si bien formalmente no han aprobado el Convenio de Kyoto, han armonizado sus legislaciones al mismo. Esto pasa con este proyecto del Carou.

El Marco Normativo SAFE, de la Organización Mundial de Aduanas, que nace para prevenir las acciones del terrorismo y del narcotráfico vinculadas al comercio internacional, también ha sido tomado en varios de sus aspectos. Me refiero, por ejemplo, al artículo 178 del Carou, con la mención a las técnicas de análisis y gestión de riesgo; a los artículos 179 y siguientes, con respecto a la utilización de sistemas informáticos, así como a la figura del operador económico autorizado, que está recogida en el artículo 15 del CAM -Código Aduanero del Mercosur-, y en el artículo 39 del Carou.

Me interesa destacar algunos elementos positivos del Carou, simplemente a título de resumen, porque el Código es bastante extenso. El Carou tiene completividad. No es un Código marco como parece ser el CAM, es decir, un Código de definiciones que en una línea define un instituto pero, después, deja todo librado a la reglamentación, lo cual no es bueno porque hay cosas que son materia de la ley y no de la reglamentación. Creo que, de alguna manera, el CAM incurre mucho en ese tipo de errores, y el Carou trata de corregirlos, a pesar de que en algunos casos algunas instituciones son definidas en forma un tanto escueta. De todas formas, tiene la completividad que debe tener un código, es

decir, define los institutos y los desarrolla. Por supuesto, deja espacio a la reglamentación, pero dentro del marco de la ley.

Otra innovación mediante la cual nuestro sistema jurídico pasa a adecuarse a la legislación comparada es lo relacionado con el territorio aduanero y el territorio no aduanero. El territorio aduanero se define como el espacio donde se aplica la legislación aduanera, básicamente legislación tributaria, sobre restricciones no arancelarias y control aduanero. En algunas zonas de nuestro territorio esa legislación no se aplica, como por ejemplo en las zonas francas o en otros exclaves que la ley puede determinar, aunque la ley no ha determinado ningún otro que no fueran las zonas francas. Con esto no quiero decir que en las zonas francas exista descontrol. Que no se tome mi palabra como que el hecho de que no se aplique la legislación aduanera en zonas francas signifique falta de control. Lo que sucede es que el control está a cargo de otras autoridades que no son las aduaneras.

Hoy, todo el territorio político pasa a ser territorio aduanero, incluyendo las zonas francas, lo que determina que esas zonas pasan a tener un control aduanero. Eso ha merecido el beneplácito, inclusive, de los propios operadores de zonas francas, que a veces ven que otros países miran con cierta desconfianza el instituto de las zonas francas y se preguntan cómo la Aduana no está vigilando lo que sucede ahí adentro.

Que el territorio aduanero coincida con el territorio político en el Carou es, de alguna manera, poner nuestra legislación a tono con la más moderna legislación comparada como, por ejemplo, el Código Aduanero de la Unión Europea.

Asimismo, hay algunos aspectos terminológicos que me parecen interesantes. Se habla de zonas primarias, secundarias y de vigilancia aduanera especial. En realidad, esto ya está en nuestro Código, que habla de recintos aduaneros en lugar de zonas primarias, secundarias y de vigilancia aduanera especial.

La zona primaria es donde ingresan los medios de transporte al país y donde se hacen los controles preliminares. La zona secundaria es la que corresponde al resto del territorio. A la zona de vigilancia aduanera especial se le da este nombre ahora pero ya existe en nuestro país. Son las franjas que están sobre las fronteras donde la Aduana hace una labor especial de vigilancia, precisamente por el temor de que en esas zonas se puedan dar maniobras ilícitas de contrabando. Después se definen ciertos lugares dentro del territorio aduanero como áreas de tratamientos aduaneros especiales, que son las zonas francas y las tiendas libres. En este caso, hay una legislación especial relacionada con ciertas áreas de la superficie de nuestro territorio. Si bien la zona franca es territorio aduanero -como se dice en algunos artículos-, las mercaderías allí dispuestas se considera que no están sujetas a tributos. Se parte del principio inverso.

Algo importante es la integración de las tiendas libres al Código Aduanero. Debemos decir que las tiendas libres o "tax free shops" fueron creadas por un Decreto- Ley de 1984, curiosamente en la misma fecha que el Código Aduanero, pero están fuera de él. Ahora se integran al Código.

Hay otras innovaciones importantes en cuanto a la situación de los puertos y aeropuertos libres. Este es un tema que los señores Diputados habrán escuchado varias veces. Hay un artículo en el que se trata de conjugar el régimen de zona primaria con el régimen de depósito aduanero. Se dice que los PAL -puertos y aeropuertos libres- están en zona primaria y se les aplica el régimen de depósito aduanero. Por lo tanto, las mercaderías que están en ellos pueden permanecer allí por un plazo relativamente largo sin el pago de tributos. En realidad, podemos decir que aquí no se está innovando demasiado porque los PAL están en zona primaria, lo que hoy se llama recinto aduanero.

Se trata de un lugar en el que entra la mercadería proveniente del exterior y se somete al control de la Aduana. Lo mismo sucede en el aeropuerto.

La diferencia con el Código Aduanero del Mercosur es que este prevé la zona primaria y las mercaderías ingresan allí bajo la condición de depósito temporal. El CAM parte de la base de que las mercaderías que ingresen en zona primaria no van a estar por un período prolongado. Pasado un tiempo no muy largo, se les va a dar un destino aduanero: un reembarque, una importación, una exportación o un tránsito.

La innovación es que en nuestro sistema -mediante el artículo 3.2 del Carou-, la mercadería puede estar un tiempo más prolongado, ya que se aplica el sistema de puerto y aeropuerto libre. ¿Hay una contradicción entre el CAM y el Carou sobre esto que puede ser un tema de discusión política en el futuro? Podría decirse que no, primero porque el CAM es una norma muy abierta, es un Código de definiciones. Entonces, da lugar a la reglamentación y no precisa con exactitud los institutos. Por lo tanto, podemos decir que nuestra solución no entra en contradicción con ella.

En segundo lugar, los puertos y aeropuertos libres no son un "invento" -entre comillas- uruguayo sino que existen en legislaciones comparadas. Por ejemplo, en México y en Perú existen en zona primaria recintos con características similares a nuestros PAL. Es un segundo argumento para una eventual defensa de la solución que da el Carou al respecto.

Otro aspecto del Carou es que regula con mucha precisión el estatuto de diferentes intervinientes en las operaciones aduaneras: despachantes, agentes de transporte, agentes de carga, operadores postales, y en el artículo 39 contempla la figura del operador económico calificado. Esto es algo que se plantea en el Código, siguiendo el marco SAFE, del cual les hablaba hace unos minutos como uno de los antecedentes que se tomaron en cuenta para el Carou. Obviamente, no nos podemos detener en la figura de este operador, pero deben saber de qué se trata.

Se establece una normativa detallada y moderna sobre el ingreso y egreso de mercadería al territorio aduanero, acerca de cómo se hace una declaración de llegada, sobre la salida o la descarga de mercadería. A su vez, en el Carou se han atenuado algunas disposiciones que parecían un poco severas -creo que fueron tomadas del Código argentino- que se aplican cuando hay diferencias de menos en la descarga, algo que no genera automáticamente en este proyecto una infracción sino una presunción relativa de infracción para investigar por parte de las autoridades correspondientes.

Después, hay una modificación fundamental en la terminología que quizás no tenga una gran importancia pero, de alguna manera, nos adaptamos al lenguaje internacional, al derecho comparado. Me refiero, básicamente, a los conceptos de importación y exportación. Hoy, si todos pensamos en una importación, es para el consumo. Hablo del ingreso de la mercadería -luego de pagar los tributos- para que circule libremente por el territorio aduanero. Lo mismo sucede con la exportación, en cuanto a la salida de la mercadería para que se vincule con otro territorio aduanero pagando tributos.

La importación es todo ingreso al territorio aduanero nacional, ya sea en forma definitiva -importación para el consumo-, en tránsito, en admisión temporaria o con destino a depósito. Por lo tanto, la importación pasa a ser un género con distintas especies. Lo mismo sucede para la exportación. Esto, que implica un cambio de cabeza de quienes estamos en los temas de derecho aduanero, está en concordancia con la legislación internacional y con el derecho comparado. Es un cambio terminológico importante, que pone al Carou a tono con la moderna legislación.

Existen otros artículos que regulan con precisión la declaración aduanera, los errores, en qué momento se pueden corregir y la posibilidad de anularla. Creo que algunos de estos aspectos fueron previstos en la última Ley de Presupuesto, en la Ley Nº 18.719, pero ahora pasan a formar parte del Código. Por lo tanto, el Código nuevamente pasa a tener una labor unificadora en estos temas. Además, se establece la posibilidad de criterios de selectividad en la verificación por parte de la Aduana, basados en análisis de riesgo. Esto ya lo hace la Aduana, pero lo incorporamos al Código para que quede más firme.

Hay algunos institutos puntuales que no estaban reglamentados como, por ejemplo, la salida temporal de mercaderías para reparar, algo que está previsto en un viejo decreto de 1934. Se prevé que salga la mercadería y que reingrese, pagando sobre la plusvalía. Lo que no estaba previsto expresamente era la salida de un insumo al exterior para que fuera transformado y que reingresara al Uruguay tributando sobre el mayor valor. Eso, que no era objeto de una reglamentación expresa, hoy está reglamentado en el Carou, y me parece bien.

También el Carou aclara algunos conceptos del suministro para consumo a bordo, que está regido por el Decreto Nº 200 de 1990, que es bastante complejo.

El Carou aclara también aclara que el tema del suministro a bordo es bastante complicado y es bueno que se defina una cantidad de cosas. Asimismo, contempla o prevé ciertos temas que no tenían una solución como qué pasa si enviamos una mercadería al exterior y no es aceptada por la persona a quien es enviada porque tiene una falla técnica, la empresa que la recibe dio quiebra, hubo un terremoto o pasó algo que determina que vuelva. Al día de hoy esa mercadería la tenemos que volver a importar pagando los tributos. Eso está solucionado en el Carou mediante ciertos institutos como el retorno de la mercadería, que puede volver si uno justifica que se dieron esas contingencias. También está el tema de la sustitución de mercaderías, que es el caso inverso: una mercadería llega defectuosa al país y por una obligación de garantía el proveedor manda una nueva, o sea que el importador se ve ante la alternativa de hacer una nueva importación. Hoy, si es probado que la mercadería vino en malas condiciones se admite que sea sustituida por otra enviada desde el exterior mediante el instituto de sustitución de la mercadería, establecido en el artículo 158.

En cuanto a las zonas francas, a mi criterio se mantiene absolutamente el régimen actual con la única diferencia del control aduanero. Los artículos 159 a 163 regulan el régimen de las zonas francas y lo hacen en total consonancia con el Convenio de Kyoto, lo cual implica que nuestra legislación se está adaptando a un instrumento que, si bien nuestro país no ha ratificado, es la doctrina más recibida en materia aduanera a nivel internacional.

Otra cosa interesante es que hay una previsión expresa de que las tiendas libres puedan funcionar a bordo de los buques u otros medios de transporte. Seguramente, ustedes habrán viajado por las empresas que unen Montevideo o Colonia con Buenos Aires o Carmelo con El Tigre y saben que hay tiendas a bordo. Esas tiendas hoy no tienen una regulación específica. En algunos casos son una prolongación de las que están en tierra, pero la Aduana considera que no puede controlarlas porque no está previsto. La ley de 1984 sobre tiendas libres prevé solo las tiendas que están en tierra, en los puntos de frontera no terrestres, porque para los puntos terrestres rige otro régimen bastante enredado que es el del Decreto N° 367 de 1995, el de las tiendas de venta a turistas en frontera. Quizás hubiera sido bueno incluir eso en el Código, pero como hay tantos elementos para prever quizás hubiera sido muy complicado. Lo interesante es que se prevé que el régimen de tiendas libres se extienda a las que funcionan a bordo de los

medios de transporte. Otro elemento interesante de la práctica es que en el artículo 172 se simplifica el procedimiento de la garantía. Frente a las dudas que le pueda merecer el valor, el origen o la clasificación de una mercadería, para no demorar el despacho, la Aduana pueda plantear al importador que despache estableciendo una garantía. Hoy el sistema de garantías, que emana de la Ley Nº 17.296 y del Decreto Reglamentario Nº 67 de 2001, no está bien estructurado. Se prevé que la situación de la garantía vaya al Ministerio de Economía y Finanzas y, con todo el respeto que merecen los técnicos del Estado, eso ha contribuido a alargar el procedimiento de constitución de garantía, con los consiguientes perjuicios. Ahora el Carou establece lo que está en todas las legislaciones del mundo: es la Aduana la que fija la garantía sin necesidad de requerir la aprobación del órgano que está por encima. Me parece bien que sea así porque contribuye a la facilitación del comercio.

Existe integrado al Carou un marco ordenado y completo de infracciones aduaneras que está por fuera desde hace decenas de años. Es la primera vez que tenemos un Código Aduanero que incluye el sistema infraccional. Están las infracciones, las sanciones para castigarlas y, algo muy importante, las normas procesales que se deben aplicar. Diría que esta es una gran innovación.

En materia de infracciones aduaneras existen otros elementos positivos. Se ha introducido el régimen de responsabilidad subjetiva para ciertas infracciones y se ha mantenido para otras, en caso de diferencia. Sé que este es un tema muy polémico, sobre todo a nivel de la Aduana. De esto, la doctora Brizuela podría hablarles más que yo. A mí me hubiera gustado que hubiera responsabilidad subjetiva para todos los casos, pero este no deja de ser un avance.

Por otra parte, se crean nuevas figuras infraccionales -actualmente son pocas- como la desviación de franquicia y la receptación de contrabando, que no estaban previstas en la actual legislación.

Otro elemento muy importante es el de la autorrevisión o autodenuncia, es decir, la situación de alguien que se da cuenta de que la Aduana no advirtió que hubo un error en la declaración. Por ejemplo, se declararon tributos de menos o vino mercadería de más y la Aduana no se dio cuenta, pero lo nota el importador honesto que se pregunta qué hacer. Actualmente, el importador honesto se ve en una disyuntiva, porque si informa eso a la Aduana termina en un Juzgado porque no hay un remedio para solucionarlo. Al que trata de ser honrado y sincero, le va peor. Este instituto tiende a paliar esta falta porque el importador puede autodenunciarse y declarar que pagó de menos o trajo mercadería de más y la Aduana no lo notó. En ese caso, hay una multa que va del 5% a casi el 20% del valor de los tributos, dependiendo del período en que se realice la autodenuncia. Si se realiza dentro de los primeros treinta días, la multa es del 5%, y posteriormente es mayor, pero nada comparable con el riesgo -bastante contradictorio- de portarse bien y recibir una sanción desmesurada.

El procedimiento para juzgar las infracciones aduaneras es oral, con una audiencia indagatoria en la que se trata de concentrar la mayor parte del proceso, a semejanza de lo que ocurre en el Código General del Proceso. Tengo la impresión de que el nuevo proceso que se crea está bien porque permite la inmediatez, es decir que en una misma audiencia Juez, Fiscal, denunciantes y denunciados estén juntos y -disculpen la expresión- se vean las caras, lo cual es muy importante para la solución de los conflictos. Esta aplicación del principio de la inmediatez me parece muy acertada.

Finalmente, existen algunos elementos que podrían ser pasibles de corrección sobre los cuales, eventualmente, podría hacer alguna crítica. Es muy fácil criticar pero es poco lo que podría plantear en ese sentido. Lo primero que podría señalar es que no se

establece un estatuto claro para el mar territorial. Esto proviene del actual Código. No sería lógico considerarlo territorio aduanero común porque, entonces, todo buque que ingresara al mar territorial tendría que pagar tributos o habría que pedir una operación de tránsito. De manera que habría que establecer algo -como en otras legislaciones- en cuanto a que está sometido a un estatuto. Atención: habría control de la Aduana pero no se generaría el pago de tributos por el mero hecho de trasponer la frontera del mar territorial.

Como segundo elemento pasible de corrección, señalo que existen algunas disposiciones definitorias un tanto breves -aquí el Código peca de ser un marco-, pero son pocos los casos. Hubiera sido deseable que fueran más detalladas las referidas a equipaje, vehículos y efectos de turistas y franquicias diplomáticas. También hay que reconocer que en algunos casos, como el de las franquicias diplomáticas por fuera del Código, se aplica la abundante legislación internacional, de manera que el Código no podría innovar mucho al respecto.

El artículo 20 del proyecto de ley a estudio, relativo a la incompatibilidad de los Despachantes de Aduana, me merece algunas críticas, porque ese pretendido contacto del despachante con su cliente me parece fuera de la realidad. En el comercio internacional resulta bastante complejo que una persona que está en el Lejano Oriente, en Europa o en Estados Unidos, que recurre a un agente de cargas o a un operador logístico para que haga una determinada operación en Sudamérica, pueda tener contacto directo con uno de los eslabones de esa cadena, que es el Despachante de Aduana. Entiendo el sentido de esta disposición, porque he tenido oportunidad de leer en las versiones taquigráficas lo que se ha dicho en esta materia. Comprendo que responde a una necesidad de control, por parte del despachante, de la operación de determinadas personas pero, sinceramente, la veo fuera de la realidad comercial actual. En cuanto a la responsabilidad subjetiva, hubiera deseado que se extendiera a todas las infracciones, pero es un concepto personal.

Por otra parte, a mi juicio, erróneamente se mantiene una disposición. Diría que este es un caso único en nuestra legislación porque hoy, para demandar al Estado, existe una caducidad cuatrienal a nivel de toda la Administración Pública, pero la única excepción, que emana de una vieja ley del año 1953, la constituyen los reclamos contra la Aduana. En ese sentido, la vieja ley del año 1953, que crea la prescripción cuatrienal, establece la disposición, con excepción de lo que establezcan las normas aduaneras. Y la actual norma aduanera establece un plazo de dos años -que se mantiene en el artículo 222 de este proyecto de ley- para que los particulares puedan reclamar ante la Aduana. Esto constituye una excepción única dentro de nuestro Derecho Positivo. Es el único caso en el que el particular no tiene cuatro años para reclamar, sino dos años solamente, con el agravante de que la Aduana tiene un plazo de hasta cinco años para reclamar contra los particulares, lo que desbalancea bastante la situación. Sería deseable que este aspecto se pudiera corregir.

Esto es lo que puedo manifestar al respecto, en forma breve.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido muy claro en todo el desarrollo de su exposición.

SEÑOR ABDALA.- Quiero hacer una consulta de carácter general y otra muy específica, que viene a cuento porque se reiteró en algunas de las visitas que tuvimos en la Comisión de Hacienda.

La consulta de carácter general es la que está en el trasfondo de esta discusión. Parecería claro -digo "parecería" para quienes no somos expertos en materia aduanera- que este proyecto de ley que estamos analizando es un buen instrumento, en líneas

generales, por las distintas virtudes y bondades que lo adornan. Así se nos ha presentado por parte de representantes del sector privado y de distintos colegas, que han manifestado que este proyecto representa un avance desde el punto de vista de la legislación. Sin embargo, parece claro también que hay que verlo a la luz de un contexto más general y teniendo en cuenta otro proyecto: el de ratificación del Código Aduanero del Mercosur. A ese respecto, hemos recibido algunas señales de alerta, sobre todo del sector privado. Cuando compareció a la Comisión una delegación del Centro de Navegación fue bastante elocuente en cuanto a los riesgos que el proyecto del Código Aduanero del Mercosur entraña o puede llegar a representar, tal como está concebido, para la vigencia del puerto libre, entre otras cosas. También se nos advirtió con relación al artículo 4º, en cuanto a la definición de zona primaria, aspecto sobre el cual hizo referencia el doctor González Bianchi recién. Me parece que es claro que la historia reciente registra -y la no tan reciente también- que en el marco de la lucha de puertos la ventaja comparativa que para Uruguay ha representado el régimen de puerto libre y las bondades que ha acarreado desde el punto de vista del desarrollo del Puerto de Montevideo y del sistema portuario nacional como un centro de distribución regional de mercaderías ha generado la reacción más explícita o implícita de la Argentina y su oposición a este tipo de soluciones. Inclusive, en la legislación argentina no existe este tipo de regímenes en cuanto al puerto y los aeropuertos. La consulta que quiero hacer es la siguiente. En la visión armónica de las dos normas, del Código nacional y del Código del Mercosur, quiero saber en qué medida la aprobación de este Código es necesaria para, eventualmente, neutralizar el efecto que se pretende, a partir de la vigencia del Código Aduanero del Mercosur, que avanzará en la limitación o en la anulación del régimen de puerto libre en Uruguay; en qué medida esto es necesario para enfrentar esa realidad; en qué medida, eventualmente, es inocuo, o en qué medida puede representar una contradicción en el futuro desde el punto de vista jurídico, que se nos pueda marcar en el ámbito de las relaciones internacionales, puesto que un Código nacional podría estar contradiciendo, teóricamente -supongo que en la relación bilateral con Argentina se podría llegar a sostener esto-, lo que fue pactado y aprobado en las normas internacionales. Me parece que es un aspecto básico que es bueno tener claro a la hora de aprobar este proyecto de Código, que no podemos aprobar aisladamente. Parecería que así como está, es correcto, y ha surgido fruto de un consenso. Ahora, de todas formas, me parece que esa tensión que, aparentemente, podría llegar a darse entre las dos normas aduaneras es un aspecto que los legisladores debemos tener claro, independientemente de que la resolución sea avanzar en la aprobación de este proyecto que estamos analizando. Esta es la consulta que quería hacer, de carácter general.

En cuanto a la consulta más específica, es muy concreta, y tiene que ver con los plazos relacionados con las consultas vinculantes. El doctor González Bianchi no ha hecho referencia a ello, pero algunos de sus colegas han considerado que esos plazos son demasiado largos, en la medida en que, por la dinámica de los negocios, si no hay respuestas en más corto plazo para los operadores, en cuanto a las consultas que hacen a la Dirección Nacional de Aduanas a la hora de concretar una operación o de llevar adelante un negocio -del tipo que sea-, se pueden llegar a generar dificultades.

SEÑOR GONZÁLEZ BIANCHI.- Comparto la inquietud del señor Diputado Abdala.

Evidentemente, el CAM no hace referencia a puertos libres. Es un instituto que no existe en Argentina ni en Brasil. No conozco la legislación de Paraguay, por lo que no podría decir qué establece al respecto. Lo que puedo decir es que el sector público y el sector privado han trabajado en la mejor redacción -realmente, esto se ha transformado en un tema de Estado- para que, de alguna manera, resulte lo más armónica posible con el CAM.

Como dijo el señor Diputado Abdala, se nos ha colocado en la zona primaria, que es un hecho de la realidad, porque el puerto libre está en una zona primaria: está en el recinto aduanero, al igual que el aeropuerto. Asimismo, se nos ha otorgado la calidad de depósito. El sistema de depósitos está previsto en el Carou y, de hecho, lo es: los puertos y los aeropuertos libres son gigantes depósitos de carácter comercial o franco, como se quiera llamar.

O sea que se han tomado dos institutos del Carou, que es la zona primaria y el sistema de depósito, para dar peso o legitimidad al numeral 2 del artículo 3º del proyecto de ley.

La pregunta en cuanto a si se está en contradicción con el CAM, es compleja y, quizás, sea objeto de un debate político internacional en algún momento. Tenemos ciertas ventajas. En primer lugar, el CAM es un Código marco, que ha sido objeto de terribles críticas, inclusive, de los operadores argentinos, porque un Código debe ser completo y no puede ser muy genérico, dejando sujeto a reglamentación aspectos que son de la ley. En ese sentido, de alguna manera, la amplitud del CAM podría llegar a permitir que esta norma tuviera cabida. Es decir, podría considerarse como una norma reglamentaria que no estaría en contradicción con la norma muy genérica del CAM. Entiendo que lo que estoy diciendo puede admitir discusión.

Por otro lado, yo señalaba que si, llegado el momento, tiene lugar algún tipo de discusión habría que hacer hincapié en la legislación internacional, dado que hay legislación comparada que prevé institutos similares a los de nuestros puertos y aeropuertos libres. No estamos inventando nada. Esto es algo de lo que me di cuenta estudiando el tema: no ha sido creado exclusivamente por Uruguay sino que existe en otros países, como México y Perú. Evidentemente, lo que se trató de hacer -creo que el propósito está en el proyecto de ley-, antes de que surgiera alguna reglamentación de tipo internacional, a nivel del Mercosur, que pudiera estar en eventual contradicción con el sistema de puertos y aeropuertos libres, fue sacar nuestra propia reglamentación, el Carou.

De manera que, tratando de contestar la pregunta del señor Diputado, diría que el problema se puede dar en el futuro y que las armas que se han utilizado han sido las mejores. Corresponderá al sistema político o a los negociadores manejar los argumentos jurídicos para lograr que nuestros países vecinos no traten de derogar o de hacer observaciones a nuestro régimen. Argumentos hay.

Con respecto a la consulta, es cierto que no hice referencia a ese tema. Comparto lo que decía el señor Diputado que han señalado algunos colegas. Efectivamente, el plazo de la consulta es bastante largo. El artículo 195 prevé un plazo de noventa días. Si la memoria no me engaña, creo que esto fue copiado del Código Tributario, pero en ese caso la situación es distinta, porque un contribuyente que hace una consulta puede darse el lujo de esperar noventa o más días para hacer una operación, pero la dinámica del comercio exterior es otra. Por lo tanto, estoy de acuerdo en que debería reformularse este plazo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Realmente nos ha aportado insumos importantes para enriquecer nuestra discusión y para que salga de la mejor manera este Código que, como el doctor González Bianchi y todos los especialistas han dicho, es positivo para la vida del país.

SEÑOR GONZÁLEZ BIANCHI.- Muchas gracias, señor Presidente. Muchas gracias, señores Diputados.

(Se retira de Sala el doctor González Bianchi)

SEÑOR PRESIDENTE.- Con respecto a la temática en cuestión, con la visita del doctor González Bianchi acabamos de culminar el proceso de invitación a los distintos actores y especialistas en la materia aduanera que habíamos acordado. De manera que ya tenemos la opinión de un espectro muy amplio de personas e instituciones vinculadas al tema.

De acuerdo con lo que habíamos pautado previamente al receso de hecho que tuvimos, producto del tratamiento de la Rendición de Cuentas, habíamos solicitado al equipo que generosamente Aduanas nos facilitó para trabajar con nosotros -está presente la doctora Roxanna Brizuela- que hiciera un trabajo comparativo de las distintas opiniones de los actores que han pasado por aquí, a los efectos de contribuir con ello a la claridad del debate que debíamos comenzar a procesar para llegar a la aprobación del proyecto.

Estuvimos en contacto, Secretaría también ha trabajado en el tema y estamos tratando de comprometernos a contar en los próximos días con ese aporte que van a hacer las personas que han trabajo con nosotros sobre este tema, del Poder Ejecutivo y, en particular, del Ministerio de Economía y Finanzas y de Aduanas. Con ese insumo estaríamos en condiciones de ingresar en la discusión en general y en particular del proyecto para su posterior aprobación.

En la medida en que recibamos este material en los próximos días, a fin de poder distribuirlo, quizás podamos incluir en la sesión del próximo 28 de agosto la discusión en general y en particular del articulado. Si no pudiéramos avanzar en su aprobación el próximo miércoles, entonces podríamos destinarle la primera sesión del mes de setiembre. De esa manera, estaríamos en condiciones de definir quién será el miembro informante o los miembros informantes, en caso de que haya discrepancia, y de ubicar el tema en el orden del día de alguna de las sesiones del mes de setiembre.

Ese es el cronograma de trabajo que estamos reiterando porque, de hecho, ya lo habíamos planteado en las últimas reuniones de esta Comisión previo al tratamiento de la Rendición de Cuentas.

La doctora Brizuela nos comentaba que se están ultimando los detalles del comparativo. Si no hay inconvenientes, este sería el proceso.

(Apoyados)

SEÑOR POSADA.- Quiero solicitar que el proyecto de ley que refiere a los deudores del Banco Hipotecario se incorpore al orden del día, para que la semana que viene comencemos a dirimir cómo iniciaremos su tratamiento, en particular en lo que tiene que ver con las consultas a los distintos interesados, como el propio Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Una vez que hayamos avanzado en el tratamiento y en la definición del Código Aduanero incluiremos en el orden del día el proyecto de ley al que ha hecho referencia el señor Diputado Posada.

SEÑOR POSADA.- Sería oportuno que la Secretaría remitiera a los integrantes de la Comisión las respuestas a los pedidos de informes que cursamos a fines del año pasado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Esa información solicitada al Banco Hipotecario y a la Agencia Nacional de Vivienda fue repartida hace muchos meses. En función de eso, sería bueno hacer un nuevo repartido para refrescar la información.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

≠